

## "They do what they can": Christian Kolbe: Geforderte Aktivierer. Fachkräfte im SGB II zwischen Ansprüchen und Bewältigungen (Rezension)

Völker, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Rezension / review

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Völker, W. (2012). "They do what they can": Christian Kolbe: Geforderte Aktivierer. Fachkräfte im SGB II zwischen Ansprüchen und Bewältigungen (Rezension). [Rezension des Buches *Geforderte Aktivierer. Fachkräfte im SGB II zwischen Ansprüchen und Bewältigungen*, von C. Kolbe]. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 32(125), 116-132. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437643>

### Nutzungsbedingungen:

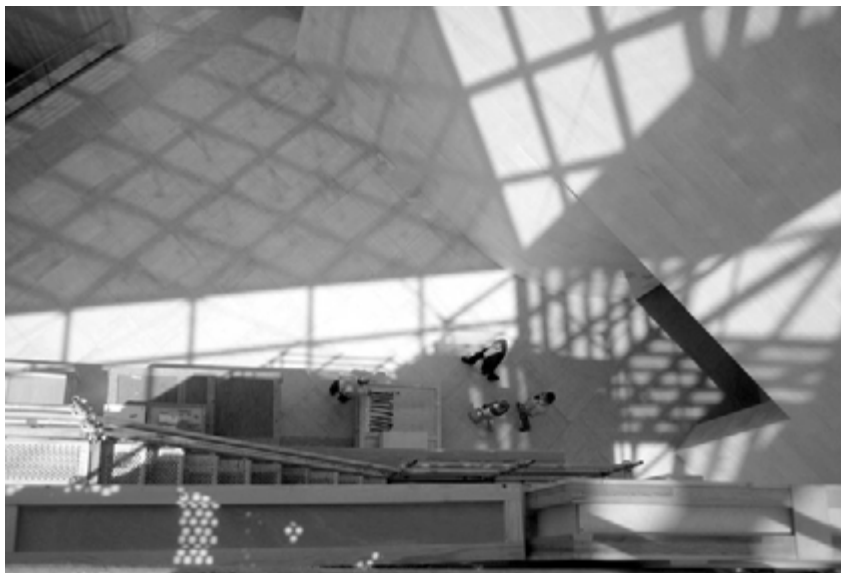
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



## „They do what they can“

*Christian Kolbe: Geforderte Aktivierer. Fachkräfte im SGB II zwischen Ansprüchen und Bewältigungen. Fachhochschulverlag Frankfurt am Main 2011. 212 Seiten, 22 Euro*

Bei dem vorliegenden Band handelt es sich um einen weiteren Blick auf die Programmatik und Praxis aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Christian Kolbe untersucht in der überarbeiteten und gekürzten Version seiner Dissertation „die Verschiebung von Fachlichkeit im Rahmen der Aktivierungspolitik im deutschen Sozialstaat unter diskurstheoretischen und organisationsspezifischen Perspektiven und Fragestellungen“ (9). Der Autor fragt danach, wie im Prozess der Umsetzung der aktivierenden Arbeitsmarktreformen sich im „interpersonalen Handeln“ zwischen Fachkräften und Leistungsberechtigten aktivierende Handlungsmuster zeigen und welche „Interpretationsleistungen der ‘street level bureaucrats’“ in der Umsetzung der Reformprogrammatik vollbracht werden (10)? Hier wird also davon ausgegangen, dass Aktivierungsprogrammatik und Aktivierungspraxis keineswegs identisch sind.

In seiner Analyse von Forschungsergebnissen und Beratungsbeobachtungen konzentriert sich Christian Kolbe auf die Praxis des SGB II, da dieses Gesetz „programmatisch für die Verbreitung fallbezogener und lokaler Steuerungsmodelle“ stehe (11) und als „paradigmatisch für den Transformationsprozeß des deutschen Sozialstaatsprinzips“ gelte (11). Das Argument der lokalen Steuerungsmodelle ist auf den ersten Blick etwas irritierend, denn im Rahmen des Etablierungsprozesses des SGB II und

im Rahmen seiner permanenten Reformation ist der Konflikt um den Freiheits- und Entscheidungsgrad lokaler Institutionen immer wieder aufgebrochen (z.B. um die Frage der Kommunalen Option, sprich der vollständigen Übernahme der Trägerschaft des SGB II durch Kommunen und um die Steuerungsmacht der Bundesagentur für Arbeit). Das Argument des individuellen Fallbezugs dagegen geht eher konform mit den bekannten Analysen der Aktivierungspolitik, deren besondere Neuigkeit von Christian Kolbe dann auch in der Vertraglichung der Beziehung zwischen Behörde und Leistungsberechtigten sowie darin gesehen wird, dass die „Aktivierungsstrategie“ sich „auf die gesamte Lebensweise“ der Menschen bezieht und „Selbstverantwortung und Eigenbemühungen [...] fördern bzw [...] fordern“ soll (12/13). In dieser Aufgabe erkennt Christian Kolbe einen Widerspruch, da das als „Koproduktion beschriebene Interaktionsverhältnis zwischen Professionellen und Adressaten“ im sanktionsbewehrten Aktivierungsregime seiner emanzipatorischen Möglichkeiten beraubt wird und „eingebettet wird in eine punitive behördliche Praxis“ (13). Ihn interessiert deshalb vor allem, wie in der Bewältigung dieser Konstellation von Fachkräften wie Adressaten gehandelt wird und welche Reibungen es zwischen „Organisationsebene und Nutzungsebene in der Koproduktion sozialer Dienstleistungen gibt“ (13). Der Blick auf die Programmatik greift für Kolbe zu kurz, da die sozialstaatlichen Veränderungen auf zwei Seiten „angetrieben“ werden: auf der „institutionell-organisatorischen Seite des Sozialen“ (also dem politischen Reformprozess) und auf der „alltäglichen Seite des Sozialen“ in der Praxis von Fachkräften und Leistungs-

berechtigten (14). Entsprechend ist es eine Grundthese dieser Arbeit, dass der Umbau der Sozialstaatlichkeit (hier im Feld der Arbeitsmarktpolitik und der existenziellen Grundsicherung) weder ausschließlich von oben nach unten oder von unten nach oben geschieht, „sondern in einem komplexen Sinne beides zugleich ist“ (14). Davon ausgehend liegt es nahe, nach den Möglichkeiten zu fragen, wie die beiden Akteure mit der programmatischen Logik brechen könnten, oder wie sie die Logik womöglich verstärken. Er stellt also die Goffman'sche Frage danach, wie Professionelle und Adressaten diese als „total“ unterstellte Situation „unterleben“ können (18).

Dieser Fragestellung widmet sich Christian Kolbe auf mehreren Ebenen. Zum ersten untersucht er, welche „Wissensregime“ die Kategorisierungsarbeit der Professionellen bestimmen, vor allem bei der Analyse sozialer Ungleichheit (25-55). Zum zweiten werden die veränderten Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt, die unter dem Begriff der Subjektivierung von Arbeit verhandelt werden, in ihren Auswirkungen auf die Organisation der Arbeits- und Sozialverwaltung betrachtet (57-80).

Zum Dritten wird das professionelle Handlungskonzept des Case Management als „aktuelle Lieblingsmethode im Aktivierungsgeschäft“ (Spindler) analysiert (81-129). Im vierten Schritt wird der Frage nachgegangen, was denn eigentlich in der praktischen Interaktion zwischen Fachkräften und Adressaten als Aktivierung hervorgebracht wird (131-141). In einem fünften Schritt wird „Aktivierung in Aktion“ bei den Fachkräften betrachtet (143-173) und abschließend wird nach „Korridoren, Beschneidungen und Ermächtigungen“, also den Handlungs-

möglichkeiten und Bewältigungsweisen der Fachkräfte gefragt (175-193).

Im zweiten Kapitel der Arbeit „Wahrheitsproduktionen zur Wohlfahrtsproduktion“ zeigt Christian Kolbe, wie wissenschaftliche Erkenntnisse und Positionierungen einen Beitrag leisten, um in Gesellschaft und Politik einen „hegemonialen Konsens“ zu gesellschaftlichen Konflikten wie soziale Ungleichheit, Armut und Erwerbslosigkeit herzustellen. Wie wird Anschlussfähigkeit zwischen wissenschaftlichen Positionen und politischer Praxis der Regulation der genannten Konflikte hergestellt? Wie werden aus der wissenschaftlichen Forschungspraxis „Zuschreibungen und Problemkategorien“ gewonnen, die dann in bestimmter Weise sozialstaatlich bearbeitet werden?

Seine Ausführungen zu den Entwicklungen, gar Konjunkturen der Wissensproduktion über soziale Ungleichheit, Armut und Arbeitslosigkeit – primär in (West) Deutschland, aber mit Erwähnungen von französischen und US-amerikanischen WissenschaftlerInnen – liefern einerseits einen schnellen Gang durch die prominenten Positionen im jeweiligen Konfliktfeld. Neben der Darstellung der Positionen und der wesentlichen Kontroversen werden auch die Anschlüsse in Theorie und Praxis der Sozialpolitik aufgezeigt. Der Leser und die Leserin werden also gut informiert und erinnert, was jeweils schon einmal diskutiert worden ist und welche Thematisierungen sich zu unterschiedlichen Zeiten wiederfinden und welche nicht. Für die Entwicklung der Sozialstrukturanalyse in Deutschland sieht Christian Kolbe eine „Neukodierung der Schichtdebatte [...], deren kulturalistische Lesart geeignet ist, kulturell bedingte (Fehl)verhaltensweisen

in den Vordergrund zu heben“ – „gesellschaftliche Strukturmerkmale“ werden vernachlässigt (33/34). Somit wird eine Anschlussfähigkeit festgestellt zu Ausschlusspraktiken wie zu sozialinvestiven Politikkonzepten. Auch in der Entwicklung der Armutsforschung sieht der Autor einen Verlauf „von Strukturen zu Lebensläufen“ (34), wobei dieser Verlauf realgeschichtlich eher als ein hin- und her zwischen diesen Polen wahrgenommen werden kann und in bestimmten Konzepten der Armutsforschung „Struktur“ und „Lebenslauf“ auch gar nicht alternativ gedacht werden. In der Frage der hegemonialen Deutung muss dem Autor aber zugestimmt werden, dass „die Frage von Armut als einen Ausdruck klassen- und schichtspezifischer Ungleichheitsstrukturen [...] selten gestellt“ werden (42). Deutlich macht Christian Kolbe auch, wie normativ voraussetzungsvoll in der Armutsforschung Definitionen, Messmethoden und Datenanalysen sind. Auch in diesem gesellschaftlichen Konfliktfeld ist zwischen dem hegemonialen Wissen und einer individualisierend-aktivierenden Armutspolitik eine Verknüpfung möglich. Der Gang der Arbeitslosenforschung wird am ausführlichsten nachvollzogen. In dieser Forschungsrichtung gab es sowohl das Neben- und Miteinander von soziologischer und psychologischer Forschung als auch Perspektiven auf Erwerbslosigkeit, die sich dem traditionellen Belastungsdiskurs mit seiner Vorstellung eines notwendigen sozialen Abstiegs und einer individuellen Apathie verweigerten. Die Lockerungen und Differenzierungen gegenüber dem Belastungsdiskurs werden in diesem Kapitel ausgebreitet. In allen Ergebnissen unterschiedlichster differenzieller Forschungen auch zu den jüngeren

Prekarisierungsentwicklungen kann das Paradox festgestellt werden, dass es bei der Mehrheit der Befragten „eine erstaunlich hohe Anerkennung des Identitätskonzepts Erwerbsarbeit gibt“ – trotz des eigenen Scheiterns daran (52). Und Christian Kolbe kann deutlich machen, dass auch kritisch-emanzipatorisch orientierte Forschung in die Falle „politikberatender Appelle“ (49) und Kategorisierungen und Typisierungen laufen kann, die personalisierenden, individualisierenden Aktivierungspraktiken Anknüpfungspunkte bieten (53). Aber hinter diesen Feststellungen sieht der Autor „kein einheitliches, hegemoniales Projekt (wirken), welches sich neoliberal oder neosozial nennen ließe“ (53). Zusammengefasst werden kann jedoch, dass soziale Ungleichheit hegemonial eher als Verhältnis von „innen“ und „außen“ gedacht wird, dass mit Ungleichheiten in der Sozialstruktur verbundene soziale Risiken als verzeitlicht und über die unteren Schichten hinaus entgrenzt vorgestellt werden und dass die Beschreibung sozialer Ungleichheit mit „Personalisierungen und Verhaltenszuschreibungen“ verbunden werden (54). Wobei aus Sicht Kolbes die negativ-stigmatisierenden wie die kritische Analyse eine Gemeinsamkeit haben. Viele machen „Angebote dafür, unterschiedlich ausgerichtete sozialstaatlich-erzieherische Interventionen zu legitimieren und generieren teilweise aus der Frage der Bearbeitung schwieriger Situationen ein Ordnungsproblem“ (55).

Nun ist es nicht nur das dominante, hegemoniale Wissen, das den praktischen sozialstaatlichen Umgang mit den Konflikten prägt, sondern es ist auch die „Transformation der Wohlfahrtsproduktion“ und die darin zum Ausdruck gebrachte

„Neujustierung des Verhältnisses von der Eigenverantwortung der Akteure in Verbindung mit der veränderten Ausübung von Herrschaft im Arbeitsprozess“ (57). Wie die „Subjektivierung der Arbeit“ (57) in diesem Feld sich vollzieht, wird von Christian Kolbe richtigerweise unter einem doppelten Aspekt beschrieben. Einmal ist die Modernisierung der sozialen Dienstleistungserbringung vom Geist der Subjektivierung und der Neuen Steuerung bestimmt, und zum anderen ist die aktivierende Einflussnahme auf die Lebenspraxis der SGB II – Berechtigten auch davon bestimmt, sie zu eigenverantwortlicher Lebensführung zu bewegen. Die zur aktivierenden Praxis aufgerufenen und bezahlten Fachkräfte sind also mit den Phänomenen konfrontiert, die theoretisch mit Bezug auf Bröckling als „totale Mobilmachung“ der Arbeitskräfte (58) und (mit Bezug auf Otto/Kessl) als „neosoziale Neuprogrammierung“ (59) bezeichnet werden kann. Die Fachkräfte sind doppelt in die Arbeitsmarkt- und Sozialreformen einbezogen: „als beratende Aktivierer und als aktivierte Berater“ (59). Kolbe blickt zur Erläuterung solcher Verhältnisse auf verschiedene Phasen der dienstleistungstheoretischen Diskussion zurück (Kritik des Expertentums, These der „Responsivität von sozialen Dienstleistungen“, Debatte um „Aneignungskompetenz der Adressaten“ vgl. 60f). Aktuell hält Christian Kolbe zwei Forschungsrichtungen für bedeutsam, „die sozialpädagogische Nutzerforschung“ wie sie etwa von Oelerich/Schaarschuch vorgestellt wird und die „sozialpolitische (Nicht)Nutzungsforschung“, wie sie etwa von Steinert, Cremer-Schäfer oder Vobruba durchgeführt worden sind (62). Beide Richtungen sind nach Kolbe in der Lage

zu zeigen, wie sich Adressaten institutionelle Praxen aneignen und sich in ihnen als aktive GestalterInnen bewegen (62/63). Um praktischen Umbau der Wohlfahrtsproduktion verstehen zu können, ist auch die Analyse der „Sozialverwaltungsreformen“ (64) nötig. Kolbe zeigt den institutionellen und organisatorischen Umbau der Sozialstaatsbürokratie über Neue Steuerung/New Public Management, in dessen Verlauf sich die „programmatische Betonung partizipativer Aushandlungsformen“ (67), die Schaffung neuer hierarchischer Verhältnisse durch Zielvereinbarungssysteme durchsetzen. Analytisch nutzt Kolbe dabei das Analysemodell der Wohlfahrtsproduktion, wie es „von Franz-Xaver Kaufmann im Anschluß an Wolfgang Zapf“ entwickelt worden ist (69). Dabei werden Akteurskonstellationen, Steuerungsformen und Interventionsformen betrachtet. Inhaltlich wird das von Kolbe an der Ablösung der Dualität des SGB III und des BSHG – klassisch verstanden als Dualität von Arbeiterpolitik und Armenpolitik – nachvollzogen (70ff). Die dualistischen Akteurskonstellationen bestanden aus Bund, Ländern, Gemeinden und Wohlfahrtsträgern einerseits, den Tarifpartnern, der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit andererseits. Die Steuerungsformen der BSHG-Fürsorge waren „formale Regelungen“ ergänzt durch lokalen Korporatismus und Zuwendungsrecht. Die Steuerungsformen des SGB III konnten schon eher als „Auftragnehmer/Auftraggeberverhältnisse“ beschrieben werden (71). Die Interventionen im Bereich der Fürsorge drehten sich allgemein um die „materielle Versorgung“ und die damit verbundenen rechtlichen anspruchsprüfungen. „Pädagogische Interventionen“

richteten sich an „ausgewählte Zielgruppen“ im Bereich der Hilfen in besonderen Lebenslagen (71), auch in der Arbeitsvermittlung wird von Kolbe im traditionellen Modell der Wohlfahrtsproduktion keine Pädagogik entdeckt, sondern auch in der Intervention bei Arbeitslosigkeit sieht er die materielle Versorgung im Sinne einer „Statussicherung“ im Zentrum (71). Mit den Sozialstaatsreformen unter Rot-Grün seit dem Ende der 1990er Jahre sieht Kolbe Veränderungen der „Modi der Wohlfahrtsproduktion auf allen drei Ebenen“ (72). In der Akteurskonstellation kommt es zu einer Verschmelzung der Akteure aus Sozialhilfe- und Arbeitsmarktpolitik und „zuvor eigenständige Ziele werden zugunsten einer klaren Orientierung an der Integration ins Erwerbsleben aufgegeben“ (72), einem Ziel, dem sich auch die Akteure auf der Ebene des lokalen Korporatismus unterordnen sollen. Bezogen auf die Steuerungsmodi setzen sich „Ausschreibung und Kontraktlogik“ durch (72) und die Interventionen werden einerseits auf Integration in Erwerbsarbeit konzentriert und die materiellen Transfers werden „an ein Wohlverhalten der Klienten“ gebunden – womit – eine noch näher zu betrachtende – Pädagogik in den persönlichen Hilfen des SGB II Einzug hält. Wie sich diese Transformation in den Organisationen vollzieht, wird auf den Seiten 73-78 kenntnisreich beschrieben. Kolbe stellt sich dabei wieder die wesentliche Frage nach Programm und Praxis: ist sie vollständig durchgesetzt oder klaffen Lücken? Diese Frage ist sehr berechtigt, hätte doch die Rede von der Verschmelzung in der Akteurskonstellation zumindest bei Leserinnen und Lesern, die keine nähere Erfahrung im speziellen Konfliktfeld haben, die Vermutung

erwecken können, das neue Paradigma sei erfolgreich umgesetzt. Dass dem nicht so ist, zeigt Kolbe mittels des Verweises auf die unterschiedlichen organisatorisch-institutionellen Pfade und Vorgeschichten der beteiligten Akteure. Im Ergebnis hält er fest, dass die „Prozessverläufe“ der beteiligten Träger „nicht einheitlich“ und von mehr oder weniger politischen Konjunkturen abhängig sind. Weiterhin können „höchst ambivalente und heterogene Gemengelage(n) und Strukturaufbauten und Arbeitsablaufschemata“ identifiziert werden und trotz einheitlicher aktivierender „Grundausrichtung“ finden sich „Interpretationen und Varianten des Primärzieles [Integration in Lohnarbeit, WV]“ (78). Für die Fachkräfte erhöht die Programmatik der Aktivierung und die politische Debatte um ihre Durchsetzung gegenüber den AdressatInnen den „Legitimationsdruck“ (80). Auch von ihnen wird höhere Selbsttätigkeit und Verantwortung gefordert und sie werden zugleich „stärker an ihren Erfolgen im Sinne von Effektivität und Effizienz gemessen“ (80).

Im Rahmen der Modernisierung der Erwerbsfürsorge durch das SGB II stellt die „Persönliche Hilfe als zentrale Leistung zur Integration in Arbeit“ aus der Perspektive des Gesetzgebers die „sinnvollste Form der Interventionen“ dar (81). Sucht man nach der fachlichen Kennzeichnung und Konkretisierung dieser sozialen Dienstleistung, so stößt man unweigerlich auf das Case-Management oder Fallmanagement. Deshalb ist es naheliegend, dass Christian Kolbe in seiner Arbeit einmal die Diskussion über Case Management rekonstruiert und zum anderen betrachtet, welche Definitionen und Konzepte von Fallmanagement sich in der Praxis über die Domi-

nanz von entscheidenden Akteuren wie der Bundesagentur für Arbeit durchsetzen. Case Management als persönliche Dienstleistung steht für den Gesetzgeber „symbolisch für die stärkere Bezugnahme auf die Hilfeberechtigten einerseits und für die Bündelung unterschiedlicher Ressourcen (lokaler) Netzwerke andererseits“ (83). Damit soll erreicht werden, was in den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Debatten der Ära der Planung und Einführung der Hartz-Reformen landauf landab als Programm zu hören war: die Rede von der passgenauen Integration in Erwerbsarbeit. Zur Betonung des besonderen Arbeitsbündnisses zwischen persönlichem Ansprechpartner und Leistungsberechtigten war dann auch immer viel von der gleichen Augenhöhe die Rede, auf der sich beide Seiten begegnen würden. So jedenfalls ist es dem Rezensenten aus seiner Praxis in dieser Phase sozialstaatlichen Wandels in Erinnerung. Case Management, und das stellt Kolbe sehr richtig fest, steht „paradigmatisch für ein Instrument der Modernisierung und Pädagogisierung sozialstaatlicher Praxis“ (84) – jedoch primär auf der programmatischen Ebene, denn in der Praxis der Umsetzung des SGB II vor Ort wird die Frage, in welchem Umfang und für welchen Personenkreis es „Aladins Wunderlampe“ (Kolbe zitiert hier Hansen 2005) gibt, durchaus unterschiedlich beantwortet. Die Kontroverse um Case Management zwischen „koordinierter Hilfe und sozialtechnologischer Kontrolle“ (84) wird sehr differenziert nachgezeichnet. Es wird deutlich gemacht, dass nicht nur lebensweltorientierte soziale Arbeit und manageriell orientierte Professionsverständnisse sich gegenüberstehen, sondern es wird auch

darauf hingewiesen, welchen Einfluss die schlichte Tatsache hat, dass unterschiedliche Berufsgruppen und Personen aus unterschiedlichen beruflichen und institutionellen Kulturen an der Umsetzung und am Streit darum, was die richtige Art und Weise des fachlichen Umgangs mit den so genannten Kunden sei (84ff). Aufgrund seiner sich durch die Arbeit ziehenden Perspektive auf die Akteure unten wie oben, besteht Kolbe zu Recht darauf, dass man genau hinschauen sollte, was denn „fachlich fundierte, methodische Modernisierung“ und was fachlich maskiertes Sparprogramm ist (87). Ebenso relevant ist sein Hinweis darauf, dass sich professionelle Akteure auch in einem Kampf um Anerkennung befinden. Sie können auf Meßbarkeit und Wirkungskontrolle ausgelegtes Case Management als Aufwertung der professionellen Tätigkeit begreifen (vgl. 87f). Zusammenfassend läßt sich feststellen, dass die ersten empirischen Studien zum Fallmanagement, zur Vermittlungs- und Beratungsarbeit der Fachkräfte im SGB II die Kritik am Fehlen der sinnvollen fachlichen Voraussetzung sozialer Arbeit – Kolbe nennt mit Buestrich/Wohlfahrt „Freiwilligkeit, Mitwirkung, Koproduktion“ – insofern stärken, als sie feststellen, dass man einen Bezug zu den Bedarfslagen der Adressaten in der institutionellen Praxis des SGB II eigentlich gar nicht findet (90). Und die grundsätzliche Kritik am Fallmanagement geht darüber hinaus noch davon aus, dass standardisierte, an ökonomischen Kennziffern orientierte Verwaltungspraxis zwangsläufige Konsequenz dieser aktivierungspolitisch gefüllten Fachlichkeit des Case Management sei (90).

Unterhalb der Programmatik der Aktivierung sind es ja die Arbeitsbedingungen

in den Institutionen, die die Fachlichkeit prägen. Im Feld der Fachkräfte des SGB II beeinflussen die „Interpretationsleistungen“ der „beteiligten Akteure“, welchen Charakter das Case Management tatsächlich annimmt. Die wesentlichen Akteure sind den Leserinnen und Lesern sicher gut bekannt. Es sind die Akteure der kommunalen Sozialpolitik, sowohl die Kosten- und Leistungsträger als auch die Leistungserbringer, die so genannten Dritten. Und es sind, da es sich beim SGB II um eine Mischung aus Fürsorgesystem und Arbeitsförder- bzw. Vermittlungssystem handelt zentralstaatlich mächtige Akteure wie das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales als auch die Bundesagentur für Arbeit. Der Autor betrachtet eingehend und ausführlich, auf welche Weise vor allem diese überregionalen Akteure versuchen „Fachlichkeit zu definieren“ und damit den gesamten „Leistungsprozess“ zu vereinheitlichen und zu standardisieren (93ff). Ein geringer Teil der Ausführungen ist insofern überholt als aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Unzulässigkeit einer Mischverwaltung inzwischen neue Träger des SGB II gesetzlich institutionalisiert worden sind (Gemeinsame Einrichtungen Jobcenter bzw. Kommunale Jobcenter in Optionskommunen). Ebenso verändert haben sich Verfahren der so genannten Kundensegmentierung. Auf all diese Veränderungen kann der Autor, da die Arbeit vor Eintritt der neuen Regelungen geschrieben worden war, nur in Fußnoten eingehen. An der Tatsache der gelungenen Herausarbeitung der wesentlichen Konflikte, Probleme und Dilemmata ändern die Neuregelungen nichts. Zum Teil spitzen sie beschriebene Konflikte weiter zu

und leisten jedenfalls keinen Beitrag zur emanzipatorischen Bewältigung der vom Autor vorgestellten Entwicklungen und Schwierigkeiten. In Kolbes Beschreibung der überregionalen Verfahren der Ziel- und Verfahrenssteuerung und des controlling wird den Leserinnen und Lesern deutlich gemacht, wie bei der sozialpolitischen Bearbeitung des Konflikts Erwerbslosigkeit und/oder unzulängliches Einkommen unter dem Motto der Modernisierung planwirtschaftliche Elemente und Leistungsphantasien auf Fachkräfte und Leistungsberechtigte hereinbrechen. Wer sich darüber hinaus noch mehr in die Originaltöne dieser „Regelungsstrukturen“ (94) und -praktiken begeben möchte, dem sei ein Blick in die jährlichen „Planungsbriefe SGB II“ empfohlen, die wie viele andere ähnliche Materialien auch über die website der Bundesagentur für Arbeit zugänglich sind. Die Frage nach den Arbeitsbedingungen der Fachkräfte beantwortet Kolbe mit dem Hinweis, dass die Controllingsysteme und Benchmarkings in der Lage sind „bis auf die operative Ebene Prüfanalysen“ durchzuführen und damit auch „Mitarbeiterprüfung“ umzusetzen (98). Zu den Arbeitsbedingungen gehört auch Quantität und Qualität des Personaleinsatzes. Neben dem Verweis auf die unterschiedlichen beruflichen Herkunftskulturen sind hier vor allem befristete Arbeitsverhältnisse, tarifliche und personalrechtliche Ungleichheiten aufgrund der Zugehörigkeit zu kommunalen Trägern oder Agentur für Arbeit zu erwähnen (vgl. 99f). Die gesetzliche Neuregelung hat hier z.B. die Möglichkeit einer einheitlichen Personalvertretung geschaffen, das Problem von befristeten Arbeitsverhältnissen oder tatsächlicher Ungleichheit in Eingruppierung

und Bezahlung aufgrund unterschiedlicher Arbeitgeberherkunft bleibt jedoch bestehen. Von sehr großer Relevanz für die konkrete fallbezogene Arbeit ist, in welchem Maße durch die Organisation der Arbeitsprozesse der Prozess der Erbringung der persönlichen Hilfen vorgesteuert ist z.B. durch Nutzung spezifischer Software in den Prozessen der Kundensegmentierung und Zuteilung von Leistungen. Die inzwischen eingeführten Neuerungen durch das so genannte Vier-Phasen-Modell, nach dem inzwischen bundesweit in Agenturen und Jobcentern die personenbezogene Dienstleistung erbracht wird, ändert nichts an der grundlegenden Logik, sondern „markiert eine weitere Stufe in der Klassifizierung der Kundschaft“ (101). Aufgrund eines Profiling wird ein Bewerberprofil erstellt und diesem Bewerberprofil sind bestimmte Handlungsprogramme zugeordnet, die dann ausgeführt werden müssen. Dieses Verfahren ist eine „Komplexitätsreduktion durch Klassifizierung“ und auch durch die Möglichkeit der rückwirkenden Nachbetrachtung des Prozesses „greift die Fachsoftware massiv standardisierend in die Arbeit der Integrationsfachkräfte ein“ (102). Von Ergebnisoffenheit des Fallmanagementprozesses kann keine Rede sein. Wie verrückt solche Komplexitätsreduktionen sein können, zeigt die Tatsache, dass es bis 2011 nicht möglich war, einen im Ausland erworbenen beruflichen oder akademischen Abschluss beim Profiling einzugeben. Die Bildungs- und Erwerbsbiografie von Migrantinnen und Migranten wurde so zwangsläufig auf „ungelernt“ reduziert. Für die mit dem Konzept des Case Management verbundenen Hoffnungen gehört es auch, im Hilfeprozess die passende Erwerbsarbeit zu

vermitteln bzw. wenn das nicht möglich ist, die passende Maßnahme der Qualifizierung, Weiterbildung oder öffentlich geförderte Arbeit zu vermitteln. Christian Kolbe zeichnet nun nach, dass dieser Optimismus schwer gestört werden muss durch die Praxis der Angebotsplanung und des Angebotseinkaufs durch die Träger des SGB II bzw. die Agentur für Arbeit (103ff). Er erinnert an die unterschiedlichen Traditionen der Wohlfahrtsproduktion bei der Bundesagentur für Arbeit (Auftraggeber – Auftragnehmer) und der am klassischen Subsidiaritätsprinzip orientierten Verteilung von Zuwendungen an Träger, und zeigt wie die auf dem Vergaberecht basierenden Einkaufsstrategien der Bundesagentur für Arbeit dazu führen, dass die Maßnahmen standardisiert und die Kosten ihrer Erbringung reduziert werden. Für die Fachkräfte besteht so die Schwierigkeit, dass sich womöglich keine Vertrauensbeziehungen und Netzwerke mehr dauerhaft bilden lassen, die „Casemanagement in seiner vermittelnden Funktion erst produktiv werden lassen“ (104) und den „Professionellen wird auf diese Weise der ohnehin bestehende Spagat zwischen individuellem Zuschnitt der Beratung und der Berücksichtigung bestehender Angebote nachhaltig erschwert“ (105). Die programmatisch stark hervor gehobene persönliche Hilfe wird so häufig zur Anpassung der Hilfe an die eingekaufte Angebotslandschaft. Potenziert wird das Dilemma noch durch die immer schon vorhandene, aber durch die Instrumentenreform 2011 nochmals verstärkte Wirkungsorientierung: die Maßnahmen sollen denjenigen zukommen, die anschließend die höchsten Eingliederungschancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Auf diese Weise

wird dann auch die jeweilige Performance des Jobcenters bzw. der Agentur im Kennzahlenvergleich besser.

Neben diesen hegemonialen Tendenzen der Regulierung des SGB II in der Praxis sieht Kolbe auf programmatischer Ebene aber auch konzeptionelle Kompromissbildungen. Als Beispiele erläutert er wiederum sehr ausführlich das Fachkonzept Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement aus dem Jahre 2005 und den Leitfaden zur Beratung im SGB II aus dem Jahr 2007. Beide Konzepte wurden unter wesentlicher Mitwirkung der Bundesagentur bzw. Mitarbeitern der BA und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, freier Träger und SozialwissenschaftlerInnen erarbeitet. Im Nachvollzug des Fachkonzepts wird deutlich, dass das Wissen um die widersprüchliche Orientierung von Koproduktionsansprüchen, Aktivierungspflichten- und begehren, Sanktionsmöglichkeiten und Pflichtendiskurs durchaus da ist. „Adressatenorientierung“ und „Ergebnisoffenheit“, Freiwilligkeit der Mitwirkung, Berücksichtigung der Persönlichkeitsrechte der Leistungsberechtigten tauchen in der Argumentation immer wieder auf, ja sogar die gesetzlich konstruierte strukturelle Machtasymmetrie wird mehrfach thematisiert, doch „finden sich Konsequenzen daraus im Fachkonzept eher vage wieder“ (111). Der Leitfaden ist noch mehr als das Fachkonzept in der Lage, die Konflikte deutlich anzusprechen. Die Unterstellung kompetenter Vertragspartnerschaft wird genauso thematisiert wie „beraterische Grundkonflikte, Aktivierung ohne Arbeit anbieten zu müssen“ (113). Viele Gedanken macht sich der Leitfaden auch darüber, wie ein kooperatives Arbeitsbündnis auf Basis der gesetz-

lichen Zwänge und Verpflichtungen und Sanktionsmöglichkeiten herstellbar ist. Es gibt auch das Bestreben, „breiter nach Ressourcen zu fragen und gemeinsam mit den Kunden Bewältigungsmuster herauszufinden“ (115), die Eingliederungsvereinbarung wird gar „als Instrument zur Stärkung der Kundenrechte“ diskutiert (117) und die strafenden Momente des SGB II werden kritisch gesehen. In der Beurteilung beider Texte kommt Kolbe zum Schluss: „Das Ziel ist allen klar. Es geht um Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ (118) und er attestiert den Texten, dass beide Versuche sind, die „stark an sozialarbeiterische Selbstverständnisse“ erinnern und sie versuchen, einen „Umgang mit den Möglichkeiten und Grenzen des Gesetzes“ zu finden (119).

Dieser Umgang unterliegt wiederum Vorgaben, die von der Bundesagentur für Arbeit in diversen Formen wie Handlungsempfehlungen/Geschäftsanweisungen (HeGa) oder Arbeitshilfen und Informationsbriefen an die Fachkräfte an der front-line herausgegeben werden. Das Bestreben der BA ist dabei durchaus „Steuerungshoheit über den ganzen Prozeß zu gewinnen“, also auch über die Interaktion zwischen Fachkraft und Leistungs berechtigten (120). An der Vorstellung der Vorgaben zur zweiten Form der Kundensegmentierung im Rahmen des SGB II (inzwischen gilt die dritte, WV) erläutert der Autor die Logik des Profiling anhand der unterschiedlich gewichteten Schlüsselkategorien Qualifikation, Motivation und Rahmenbedingungen sowie Leistungsfähigkeit. Durch die Einordnung in eine Betreuungsstufe sind die nächsten Schritte angezeigt. Nicht automatisch notwendig, aber der Korridor der Möglichkeiten

ist vorgegeben in Gestalt von Handlungsprogrammen. In einem Leitfaden für die Umsetzung dieser Handlungsprogramme wird darauf hingewiesen, dass zu begründende Abweichungen von standardisierten Verfahren möglich sind und es wird darauf hingewiesen, dass die Rechtsfolgebelehrung „sowohl eine Warn- wie Erziehungsfunktion“ habe (126). Der Versuch der BA durch solche engen Vorgaben sich „aller personenbezogenen Prozessschritte zu bemächtigen“ vollzieht sich trotz der Eröffnung von ausführlich und damit arbeitsaufwändig zu begründenden Spielräumen unter den Maximen „Integration in Arbeit, Zwangskontext und Reziprozität“ (127). Christian Kolbe sieht in diesem autoritären top-down-Durchregieren der BA in der alltäglichen Praxis der Fachkräfte „Brüche“ (128). Er spricht von einem „muddling-through“ und einem „neuen Mischungsverhältnis aus Hilfe und Kontrolle“ sowohl in der Interaktion zwischen Fachkraft und Leistungsberechtigten als auch im Verhältnis zwischen Institution/Arbeitgeber und Fachkräften selber (128). Ähnlich wie im modernisierten industriellen Produktionsprozess sieht er „hoch standardisierte Prozesse und Instrumente, mit deren Hilfe ein ganz auf den zentralen Zweck hin ausgerichtetes Kreativitäts- und Flexibilitätspotenzial versucht wird bei den Beratern zu wecken“ (128). Er sieht also keine bis ins Detail „gesteuerte Interaktionen“ sondern eher von den Vorgaben und Rahmenbedingungen der Steuerung – und nicht zu vergessen, der politisch-hegemonialen Deutung des zugrundeliegenden sozialen Konflikts – geprägte, nicht determinierte Praxis der Fachkräfte.

Aus Sicht des Rezensenten wäre es sehr interessant, die Perspektive der Leis-

tungsberechtigten auf diese Interaktionen einzubeziehen. Die hegomiale politische Deutung ihrer Erwerbslosigkeit oder materiellen Unterstützungsbedürftigkeit ist streng negativ individualisierend. Die Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen folgt nach wie vor der Unterscheidung von würdigen und unwürdigen Armen mit all ihren ein- und ausschließenden Folgen. Die Erfahrung des Alltags in den Jobcentern widerspricht in der Regel sowohl der Unterstellung „Kunde“ zu sein, aber auch der im Sozialgesetzbuch normierten Pflicht, umfassender und verständlicher Aufklärung über die eigenen Rechtsansprüche. In der grauen wie offiziellen sozialwissenschaftlichen Literatur und in Sozialreportagen finden sich vielfache Hinweise auf Gefühle der Panik, des Ausgeliefert-Seins an persönliche, mindestens paternalistische Autoritäten in Gestalt von Fachkräften. Das Begreifen dieses Zusammenhangs zwischen der von Kolbe vorgestellten Modernisierung/Rationalisierung der Institutionen und der Arbeit darin und diesen Erfahrungen der Leistungsberechtigten wäre politisch von großer Bedeutung, will man die konflikthaften Dynamiken in diesem strukturell asymmetrischen Verhältnis begreifen und nach politischen Handlungsmöglichkeiten fragen, die die Ordnung der strukturellen und funktionellen Rollen und Perspektiven überwinden könnten.

Sowohl in den Vorgaben der steuernden Institutionen, als auch teilweise in den kritischen Beiträgen zur SGB II-Praxis wird implizit davon ausgegangen, dass die konkreten „Interaktionen an der ‘front-line’ Teil eines steuerbaren Prozesses sind“ (131). Im Unterschied zu dieser Position geht Christian Kolbe davon aus, dass es

ein konstitutives Merkmal von Interaktionen sei, nicht steuerbar zu sein (131). Theoretisch fundiert er diese Position im Rückgriff auf die Theorien von Goffman, Strauss, Günther und Knoblauch. Mit dieser theoretischen Konzeption versteht er „Fallbearbeitung im Bereich des SGB II“ als „soziale Veranstaltung“ (136), in der „Handlungsformen“ (137) identifiziert werden können: „Sie strukturieren die Grundmuster der Beratungen bzw. lassen einen Interpretationskorridor erkennen, in dem Aushandlungen in den Gesprächen stattfinden“ (137). Wird im Rückgriff auf die reflektierten Interaktionstheorien also die prinzipielle Unterlebensmöglichkeit in Institutionen – auch in totalen – begründet, macht der Autor mit dem Verweis auf die US-amerikanische Dienstleistungsforschung deutlich, dass dort die Betrachtung der „front-line“-Praxis ganz wesentlich ist. Die Dienstleistungstheorien – Kolbe nennt prominent Lipsky und Hasenfeld – gehen davon aus, dass „die auf der Ebene der „street-level-bureaucracy“ stattfindenden Prozesse als ‘Set von institutionellen Interaktionen [zu begreifen sind, WV], die darauf abzielen, die physischen, psychologischen, sozialen und kulturellen Eigenschaften von Menschen zu verändern“ (138). In entsprechenden Forschungen werden vor allem drei Technologien erkannt: „people sustaining technologies“, „people processing technologies“ und „people changing technologies“ (138 f). Die beiden letzteren setzen konsequent am Individuum an und treten „in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen auf“ (139). Die „people sustaining technologies“ dagegen zielen auf die Bedingungen „der individuellen und kollektiven Reproduktion“ (139). Diese Technologien ste-

hen nicht alleine für sich im institutionellen Rahmen. Die ganze Praxis ist „eng mit der organisatorischen Verfasstheit in den Wohlfahrtsregimes“ verknüpft (139). Vor diesem theoretischen Überbau aus Interaktions- und Dienstleistungstheorie betrachtet Kolbe im Folgenden Ergebnisse empirischer Forschungen, die sich Beratungssituationen im Zwangskontext unter dem Aktivierungsregime der Hartz-Reformen gewidmet haben. Die Sekundäranalyse verfolgt das Ziel, die „Blackbox“ (143) des Wissens über personenbezogene Dienstleistungen zu erhellen und „daraus zentrale Fragestellungen hinsichtlich der Transformation von Vorstellungen der Fachlichkeit im Feld zu generieren“ (143). Das Erkenntnisinteresse Kolbes richtet sich auf die Wechselwirkungen von organisatorischer Steuerung und beraterischem Eigensinn“ (144). Auch aus den USA werden die Ergebnisse dreier Forschungsgruppen vorgestellt, die sich mit verschiedenen Programmumsetzungen der Welfare-To-Work-Reformen seit den 1990er Jahren befassen. Der Blick dorthin ist nicht zuletzt verdienstvoll, weil die USA neben Dänemark, Niederlanden und Großbritannien im politischen Prozess der Durchsetzung der Reformen häufig „zitiert“ worden sind. Die Erinnerung ist schon deshalb lohnend, zeigt sich doch, was die politischen Akteure schon damals hätten wissen können über die Praxis und nicht nur die Programmatik. Die erste Studie (Brodkin) untersuchte zu Beginn dieser Ära die „JOBS-Programm“: Job Opportunities and Basic Skill Training. Brodtkin kommt zu dem Ergebnis, dass die Umsetzungspraxis zum einen stark von den institutionell zur Verfügung stehenden Ressourcen abhängig ist. Zum andern vom den

unmittelbaren neuen Anforderungen an das Personal, vor allem die Dokumentationspflichten, neue Computerprogramme, Ermessensspielräume. Entgegen aller am individuellen Bedarf ausgerichteten Rhetorik stellt Brodtkin fest, dass insgesamt die Arbeit davon geprägt ist „Fälle abzuarbeiten“, „Fallzahlen zu erreichen“, „Standardmaßnahmen“ auszuwählen (146) und „die Personen mit den zur Verfügung stehenden Angebot in Passung“ zu bringen (147). Adressaten mit eigenen Zielen und Ansprüchen werden so zu Störungen und Brodtkin nimmt eine „Kultur des Wegsehens“ bei den Fachkräften wahr (147). Mit diesem Begriff wird hier eine Kritik an einer Praxis formuliert, die eigenständig formulierte Bedarfe ignoriert, während dieser Begriff in der deutschsprachigen Sozialstaatsdebatte ja durchaus auch populär wurde, um lebensweltorientierte Praxis zu kritisieren und autoritäre ‘fordernde’ Praxis einklagte. Brodtkin kann auch feststellen, wie sich über eine Vereinfachung der Arbeitsaufgaben der Blick auf die Themen der Adressaten verengt. Im Zentrum steht „die Frage nach der Arbeitsfähigkeit“ und andere Probleme kommen nur auf die Agenda, wenn sie als Vermittlungshemmnisse wahrgenommen werden (148). Hier kann gut eine Parallele zur Einführung der flankierenden kommunalen Leistungen wie z.B. Schuldnerberatung oder Suchtberatung im SGB II gezogen werden, die als Kann-Leistungen gewährt werden, wenn und weil Verschuldung und Suchtkrankheit eine Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erschweren. Zusammenfassend sieht Brodtkin „die Aktivierungslogik“ als „rein disziplinierende Ideologie“ (148).

Die zweite Studie aus den USA ist die von Meyers, Glaser und Mac Donald, die

ebenfalls aus den 1990er Jahren kommt. Diese Forscher untersuchen ebenfalls die Implementierung von JOBS, allerdings in Verbindung mit familienunterstützenden Leistungen. Als wichtiges Ergebnis dieser Forschung zeigt sich, „dass die Aktivierungsprogramme lediglich in geringem Umfang auf der Ebene der Interaktion realisiert“ wurden (149). Gegenüber der eingefahrenen Routineweise wurden die Aktivierungsmöglichkeiten von den Fachkräften eher als Kür betrachtet.

Die dritte vorgestellte Untersuchung aus den USA ist die von Lurie und Ricucci über die Einführung der vorübergehenden Hilfen für bedürftige Familien (TANF). Spezifikum dieses Programmes ist die ebenfalls die Verknüpfung von Aktivierung zur Arbeit mit familienpolitischen Aspekten. Bei diesen Untersuchungen wird festgestellt, dass „das Thema Aktivierung in Arbeit“ vor Ort angekommen ist, auch wenn die Klärung von Ansprüchen auf materielle Leistungen und „die Vermittlung von Verhaltensregeln, verbunden mit der Androhung von Sanktionen vorrangiger Inhalt im behördlichen Beratungsalltag“ ist (150). In diesen Programmen haben Fachkräfte auch die „Möglichkeit, Maßnahmen zur Realisierung (der Aktivierung in Arbeit, WV)“ zur Verfügung zu stellen (151).

Solche Untersuchungen der Umsetzung aktivierender Maßnahmen finden sich in Europa bezogen auf diesen Zeitraum seltener. Kolbe stellt eine Untersuchung aus der Schweiz von Maeder und Nadai aus dem Jahr 2004 erläutert. In dieser Studie wird mit ethnografischen Methoden der Frage nachgegangen „welche Interpretationsvarianten angesichts unterschiedlicher Ausbildungen der Beratenden und angesichts der Varianz der lokalen Arrangements in den

Organisationen auf der Ebene der street-level-bureaucracy möglich sind“ (152). Im Ergebnis identifizieren die ForscherInnen in der Schweiz drei Typen sozialarbeiterischer Professionalität: „armutsverwaltende, paternalistische, teilprofessionalisierte Sozialhilfe“ (153). Alle drei Typen werden in dem Korridor gestaltet, der durch die behördliche Organisation vorgegeben ist. Innerhalb des Korridors haben Fachkräfte gewisse Interpretationsspielräume. In diesem Spielraum – so ein Zwischenfazit Kolbes aus der Sekundäranalyse – kommt es jedoch „nur in Ausnahmefällen“ zu Prozessen, die Adressaten ermächtigen (155). Die Regel ist nach Kolbe die Verbindung der eigenen Praxis als Fachkraft „mit disziplinierenden, erzieherischen Verfahren der Verhaltenskorrektur, die durch die Handhabung mit standardisierten und punitiven Instrumenten bzw. deren Androhung hinterlegt“ werden (155).

Um die Analyse der Korridore, in denen sich Fachkräfte bewegen, geht es auch in den weiteren Studien, die Kolbe vorstellt. Sie beobachten alle die im Entstehen befindliche Praxis des SGB II seit 2005. Auch wenn sich die besprochenen Studien vorwiegend auf die erste Halbzeit der Umsetzung der Hartz-Reformen, insbesondere des SGB II, beziehen sind die Aussagen für eine aktuelle Auseinandersetzung von großer Relevanz. Aus der Perspektive des beruflichen Alltags des Rezipienten ist die SGB II Praxis davon geprägt, dass sie sich in der ersten Phase permanent als Organisation im Aufbau legitimierte, nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Trägerschaft des SGB II als Organisation in Auflösung bzw. Umbau und nun als Organisation im Wieder-Aufbau. Die Performance als andauernden politi-

schen oder rechtlichen Setzungen ausgelieferte Institution, die nie zur richtigen Umsetzung ihrer Aufgaben findet, wurde genutzt, um Kritik von außen an Programmatik und Praxis abzuschwächen.

Die in den Evaluationsstudien von Baethge-Kinsky u.a. beobachteten Prozesse der Fallbearbeitung in den Eingangszonen und Vermittlungsverfahren erfassen nach wie vor gültige, wirkmächtige Grundprobleme. Vor allem „dass die Beantragung materieller Hilfeleistungen an die Inanspruchnahme von Dienstleistungen verpflichtend gebunden ist“ (157). Auch der Befund, dass es sich bei der SGB II Praxis um ein „Massengeschäft“ handelt, das einem „Standardisierungsdruck“ unterliegt, kann auf die aktuelle Praxis bezogen werden. Für die Frage Kolbes nach dem Unterleben von Zielen kann diese Studie zeigen, wie sowohl Arbeitsstile der Fachkräfte als auch organisatorische Anlagen der jeweiligen Behörden die konkreten Leistungsprozesse beeinflussen (158). Dass auch lokale Bedingungen die Korridore und konkreten Praktiken prägen, zeigt der Autor an einer Studie zur Einführung des Fallmanagements in ARGEN und Optionskommunen, die er zusammen mit Claus Reis durchgeführt hat. Dort werden „keine Fallbearbeitungen beobachtet“, „in denen der Fürsorgegedanke und der Gedanke der Arbeitsmarktintegration miteinander verbunden“ wurden (160). Eine Verbindung – über deren mögliche Ausgestaltung Kolbe hier keine Aussagen macht – wird nicht zuletzt dadurch verhindert, dass die „Kompetenzen aus der Ursprungsverwaltung“, also Sozialamt oder Arbeitsagentur, einflussreich sind (160). Erkennbar ist auch ein unterschiedlicher Umgang mit Erwachsenen oder jungen Erwachsenen oder



Jugendlichen. Junge Leistungsberechtigte werden stärker unter Aktivierungsdruck gesetzt. Es zeigt sich, dass allen Fallbearbeitung ein Prinzip gemeinsam ist: „die fehlende Bedarfsorientierung“. Und „handlungsleitend für die Fachkräfte“ für den konkreten Hilfeprozess ist „in der Regel“ das „(teilweise fehlende) Angebot“ (161). Der Korridor für Handlungsspielräume wird als eng charakterisiert und die Möglichkeiten ihrer Ausweitung ist von Faktoren abhängig, die in einer Untersuchung zur Auswertung der so genannten Experimentierklausel im SGB II gefunden werden können. Dort werden als wesentliche Parameter genannt: Einfluss der Vergabep Praxis der BA auf die Angebotslandschaft; dienstrechtliche Zugehörigkeit des Personals (Kommune oder Arbeitsagentur); hoher Anteil an befristeten Beschäftigungsverhältnissen (164). Zusammenfassend wird festgestellt, dass „die Fallbearbeitung selten an Beratungen (erinnern), in denen gemeinsame Ziele verhandelt und Fragen gemeinsam, offen und adressatenorientiert geklärt werden“ (166). Interessanterweise lassen sich dennoch „zwei kontrastierende Interpretationsmuster erkennen“. Unterscheidbar ist ein „fürsorgestrategisches“ und ein „arbeitsmarktstrategisches“ Vorgehen (166/167). Bei letzteren interessieren die konkreten Lebensumstände der Menschen wenig bis gar nicht. Entlang dieser Unterscheidung lässt sich Praxis von Fachkräften beschreiben. Diese Unterscheidung kann noch kombiniert und verfeinert werden mit anderen Einflussfaktoren wie Trägerschaft (kommunal oder Agentur oder Mischform), beruflicher Herkunft der Fachkräfte (Sozialhilfe, Arbeitsverwaltung. Die Herkunft von Telekom oder Deutsche Bahn und den jeweiligen

Transfergesellschaften wird nicht berücksichtigt.). So gibt es viele Differenzen im Detail, die sich unterhalb des geteilten übergreifenden „Zieles der Vermittlung in den Arbeitsmarkt und der Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit“ sowie der „zwingenden Nutzung der eingeführten Standardinstrumente“ befinden (169): „Lediglich unterhalb dessen kann das *Wie* der Fallbearbeitung als Möglichkeitsraum für ein Unterleben identifiziert werden“ (169).

Die vorgestellten Ergebnisse belegen Kolbes These, dass Programmatik und Umsetzung der Aktivierung nicht 1:1 gedacht werden können (172). Gleichwohl zeigen die Ergebnisse, welche „verschiedenen Ebenen und Verbindungslinien [...] in die Arbeit der Fachkräfte und in ein entstehendes professionelles Selbstverständnis hineinregieren (können)“ (173).

Kolbe begreift die Praxis der Fachkräfte als umkämpftes Terrain, was er auch in seinem zusammenfassenden Kapitel zu den Professionellen im Reformprozess des SGB II ausführt. Hier werden die Ambivalenzen in dieser Praxis nochmals deutlich. Daraus auch durch die Beschreibungen des Autors selber. Einerseits spricht er vom „Definitions-vakuum darüber, was Aufgabe der Fachkräfte des SGB II ist“ (176), andererseits betont er die Rolle der organisatorischen Ziele, der asymmetrischen Grundkonstellation und den Einfluss der „verschiedenen Ebenen der Wohlfahrtsproduktion“ (177) und die damit zusammenhängende Dominanz des Ziels der Integration in Arbeit (um jeden Preis). Gerade wenn es darum geht, Korridore zu beschreiben, in denen sich die Perspektiven von Akteuren „oben“ und „unten“ treffen, empfiehlt sich Genauigkeit und Differenziertheit, wie sie sich ja durch die

vorgestellten Untersuchungen und auch Kolbes Blick darauf zieht. Zweifellos wird die „Interaktionssituation zu einer entscheidenden Arena“ (177), in der „Aktivierung ausbuchstabiert wird“ (177). Um im Bild der Korridore zu bleiben: Korridore finden sich z.B. in Gebäuden, und welche Wege sie eröffnen können, ist von der Architektur des Gebäudes bestimmt. Und die Architektur der aktivierenden Wohlfahrtsproduktion gibt die Möglichkeiten – jenseits des Einreißens oder Umbaus – des Unterlebens durch die Fachkräfte vor. Womit die Ebene der klassischen politischen Arena und der staatlichen Regulation der sozialen Konflikte angesprochen ist. In seinen abschließenden Resümees hält der Autor nochmal die wesentlichen Widersprüche der Idee und Aktivierung fest: aus einer „sozialpolitischen wird eine pädagogische Frage“ (178), die „Idee der Ermächtigung der Klientel“ schlägt in der Praxis in ihr Gegenteil um (179), die Anrufung von Eigenverantwortung für die Arbeitsmarktintegration ist eine „strukturelle Überforderung“ (179) und muss zum regelmäßigen Scheitern der Erwerbslosen führen. In der Praxis der Fachkräfte führen Kundensegmentierungsprozesse, computergestützte Arbeitsprozesse und auch die „Erweiterung des Ziels der Integration in den Arbeitsmarkt um die Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit“ und auf die „Prüfung einer allgemeinen Aktivierbarkeit“ letztlich auf eine praktizierte Politik der Lebensführungskontrolle hinaus (181). Die Interpretationskorridore werden verengt und es wird sehr schwierig, die im Konzept der Koproduktion angelegten Chancen zur Akzeptanz der Adressaten als ExpertInnen ihrer Lebensführung „in behördlichen Zwangskontexten“ (182) zu

ergreifen. Dies gilt auch für ein „professionelles Fallmanagement“, dass mit standardisierten Programmen verknüpft wird und in seiner Ausrichtung von Kolbe ja auch mit Moxley als „system driven“ charakterisiert wird (186/187). Hier kommen strukturelle überfordernde Arbeitssituationen wie z.B. hohe und aufwändige Begründungsnotwendigkeiten bei alternativen Vorgehensweisen und Standardisierung als Vereinfachung des beruflichen Alltags zusammen (vgl. 189). Die ja schon eingangs als paradigmatisch für den Wandel der Wohlfahrtsproduktion bezeichnete „Vertraglichung“ der Verhältnisse zwischen Behörde und Fachkraft einerseits und Leistungsberechtigten andererseits wird von Kolbe ebenfalls als immanner Widerspruch der Aktivierungsidee und -praxis gekennzeichnet, wobei er sich hier aus Sicht des Rezensenten zu stark auf die inneren Widersprüche der Praxis (Zeitressourcen, Sanktionsandrohung, Möglichkeit des einseitigen Verwaltungsaktes) beschränkt. Im Sinne des oben gemachten Verweises auf die politische Architektur bietet sich eine grundsätzlichere Kritik der Vertraglichung an, die davon ausgeht, dass allein unbedingte Rechte (und ihre adäquate Einlösung) den nötigen Schutz vor den Risiken der Lohnerbeitsexistenz bieten können. Denn die Vertraglichung ist ja genuin verbunden mit der Auflösung von unbedingten Rechtsansprüchen.

Aber die Vertraglichung ist ja nicht nur eine zwischen Behörde und Leistungsberechtigten, sondern auch die Arbeit der Fachkräfte selber wird über Vereinbarungen zu steuern versucht. Auch diese Vereinbarungen beeinflussen Handlungsspielräume, und „Unterleben kann (dann) auch heißen, nach Umwegen zu suchen, indem

Entscheidungen lange offen gehalten und Grenzen der Mindeststandards im Einsatz der Verfahren und Instrumente gedehnt werden kann“ (192). Es sind also in der Regel geringe Chancen für Alternativen und „Ermessen wird an dieser Stelle zum Mythos und richtet sich aus arbeitsökonomischen Erwägungen nicht selten gegen die Hilfeberechtigten“ (192).

Um an dieser Situation etwas zu verändern, ist politische Einflussnahme auf die „institutionell-organisatorischen Seite des

Sozialen“ (14), also auf die Akteure nötig, die diese Seite gesetzlich und administrativ regulieren. Argumente, die aus dem Alltag zwischen Aktivierungsprogrammatik und Aktivierungspraxis in diesen Streit eingebracht werden können, können in Kolbes Arbeit gut gefunden werden.

*Wolfgang Völker*

*Basselweg 65 c*

*22527 Hamburg*

*wvoelker-hamburg@t-online.de*

## DAS ARGUMENT

ZEITSCHRIFT FÜR PHILOSOPHIE  
UND SOZIALWISSENSCHAFTEN

### 296 Schönes neues China

W. ADOLPHI: Nagelprobe für weltweites Miteinander

W.F. HAUG: Herr-Knecht-Dialektik im Verhältnis USA-China

I. SOLTY: Die US-China-Politik zwischen Einbindung und Eindämmung

K.G. ZINN: China und Indien

M. EBENAU & S. SCHMALZ: Krisenreaktionen der BRICS

TH. HEBERER: Zur politischen und sozialen Lage

LI QIANG: Die Entwicklung der Sozialstruktur

O. KRAEF: Spiel mit dem Feuer. Zum Umgang mit Minderheitenkultur

K. SUDA: Hochschulabsolventen in prekären Lebensverhältnissen

R. GEFFKEN: Drei China-Bilder

A. CHAN & K. SIU: Wanderarbeiter und Klassenbewusstsein 1980-2010

R.E. KARL: Maos Bedeutung für das heutige China und die Welt

H. NEDDERMANN: Mao passé? Aktuelle Relevanz des chinesischen Sozialismus

G. JANSEN: Kafka und die chinesische Mauer

Doppelheft 24 € ; Abo: 6 Hefte pro Jahr 59 € (ermäßigt 45 €) zzgl. Versand

Abo & Versand · versand-argument@t-online.de

Reichenberger Str. 150 · 10999 Berlin

Tel: +49-(0)30-611-3983 · Fax: -4270

Redaktion DAS ARGUMENT · Sissy Müller

Glashüttenstraße 28 · 20357 Hamburg

Tel: +49-(0)40-401800-16 · argument@inkrit.org